

# 多元化金融集团的国际监管规则 及其对中国监管实践的借鉴

■ 蔡 奕

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 多元化金融集团的兴起对传统的单一监管方式形成了挑战, 为此以巴塞尔委员会为主的金融集团联合论坛颁布了题为《多元化金融集团监管的最终文件》, 对金融集团监管提出了一系列原则与标准。本文通过对该文件资本充足性、适宜性要求、信息共享、协调员等制度的研究, 提出了完善我国金融集团监管体制的若干建议。

**关键词:** 多元化金融集团 国际监管规则 资本充足性 协调员

## 一、多元化金融集团对传统 银行监管方式的挑战

多元化金融集团 (Financial Conglomerates, 以下简称金融集团) 是指处于共同控制之下的两个或两个以上法律实体组成的至少从事两种或两种以上金融服务的企业集团。金融集团是跨国银行发展的高级阶段, 它的产生得益于诸多因素的合力作用。近十年来, 信息技术和管理科学的长足发展, 无



疑为金融集团的蓬勃兴起提供了必要的条件。

金融集团不仅仅是金融机构的重新组合和跨国银行组织结构的简单调整, 也不仅仅是跨国银行规模和层次的简单扩张, 而是一种金融制度和金融结构的创新。它对传统

跨国银行监管方式形成了重大的冲击和挑战, 其突出表现在以下三个方面:

1、对金融集团的监管容易产生监管失位和监管盲区。金融集团涵盖多项金融业务, 涉及多个行业监

**作者简介:** 蔡奕 (1975. 12 - ) 男, 厦门大学法学院国际经济法博士研究生, 主要研究方向为国际金融法和证券法。

管当局,在没有既定标准的情况下,各监管部门的职能分工如何,究竟由哪个部门承担对金融集团的监管责任等,均难以明确,容易产生“监管失位”的现象。由于缺乏统一的标准和必要的外部协调,各个监管机构对金融集团的监管目的、方法以和重点各不相同,往往会各自为政、各行其是。尽管每个监管机关可能都能够有效地控制各自监管领域的风险,但由于缺乏有效的信息交换机制,监管当局很难全盘掌握集团的整体风险状况。

2、资本金重复计算以及控股公司的财务杠杆比率过高,影响监管机构对集团资本充足性和风险状况的评价。金融集团资本金的重复计算有两种情况:一是母公司向子公司拨付资本金,由于这部分股本已计入子公司的资产负债表,就会发生资本的双重计算。当上述子公司又持有集团内部另一公司的法定股权,资本就会被三次重复计算。二是子公司向母公司反向持股或子公司之间交叉持股,也会造成类似的资本重复计算现象。资本重复计算的直接结果是集团资本金的总额虚增,导致同一笔资本金被用来抵御多家公司的风险,影响监管机构对该集团资本充足性的准确判断。此外,金融集团内控股公司经常通过发行债券或借款等举债方式筹集资金,向子公司进行权益性投资,这种投资方式将造成整个集团的财务杠杆比率过高,影响金融集团的财务安全。传统的银行监管方式对此好象还没有妥善的应对策略。

3、多元化金融服务所导致的利益冲突和关联交易也影响了金融集团的稳健性。金融集团一般规模庞大,跨营多个金融服务领域,具有相对复杂的治理结构和组织结构,增加了集团内部控制和风险管理的难度,并使金融风险的传导效应急剧放大。

## 二、对金融集团监管的内容与方法

### 1、对金融集团的资本充足性监管

现有的对金融集团的资本充足性监管方式是一种在分业管制基础上的单一资本充足性要求 (Solo

Capital Adequacy Requirements) 联合论坛于 1999 年 2 月发布的《多元化金融集团监管的最终文件》(以下简称《最终文件》)指出,这种监管方式不能真实地反映金融集团的风险水平。在金融集团中,即使每一金融机构都满足了该行业的资本充足性要求,也不能说明整个金融集团的资产处于良好状况,因为集团可能利用内部持股等因素来实现资本的重复计算。此外,多元化金融集团中常有一部分子公司经营非金融业务(如贸易、租赁、保理等),这些业务一般并没有严格的资本要求,但这些子公司的经营状况同样会对整个集团的资本水平和风险状况产生影响,因此在进行金融集团资本充足性监管时应将上述子公司的资本状况考虑在内。

为了剔除一些不真实的因素,从集团的整体角度来衡量资本充足状况,《最终文件》推荐了三种资本充足性度量方法,供各国监管当局选择适用:

(1) 分类度量方法 (Building - Block Prudential Approach)

分类度量方法的适用前提是监管当局可获得整个集团的合并财务报表,此时监管当局可将集团视为单一经济实体来计算其内部各项业务和整个集团的资本充足程度。

分类度量方法的特点在于,它允许资本盈余和赤字在集团内部进行综合平衡,一类业务的资本盈余可以用来弥补另一类业务的资本赤字,使监管机构不必拘泥于单一业务风险状况,从集团总体的角度来评判集团的资本充足状况。

(2) 以风险为基础的汇总方法 (Risk - Based Aggregation Method)

以风险为基础的汇总方法 (以下简称汇总法) 适用于以下两种特殊情况:无法获得集团的合并财务报表或是集团的内部往来无法轧差。

汇总法的思路是,在集团的实际资本中,先扣除向上、向下和横向的持股限额,然后与集团的监管资

本要求进行对比,剔除集团内部持股份额的目的都是为了避免资本的重复计算。计算集团实际资本的另一种方法是不扣除内部持股份额,直接计算集团的外部资本。这种方法尤其适用于以下两种情形:集团内部持股关系不明晰或持股数额难以计算;或者集团内部存在着复杂的内部交易。集团外部资本的计算方法是:将母公司和所有子公司的来自集团外部的资本全部相加。这些外部资本包括:股权性投资、符合条件的外部债务、来自集团外部交易的保留利润和其它符合条件的资本。

(3) 以风险为基础的扣除方法 (Risk - Based Deduction Method)

以风险为基础的扣除方法(以下简称扣除法)也是适用于无法得到集团合并财务报表的情况。它与汇总法的区别在于,它是从母公司的角度对子公司的资产负债项目(尤其是净资产)进行分析,并允许以一个实体的资本盈余去抵销另一实体的资本赤字的特殊做法。

扣除法的具体思路是,从母公司的实际资本中减去所有对子公司的持股份额,再加上(减去)它们的资本盈余(赤字),得到调整后的母公司资本。然后,使用调整后的母公司资本与对母公司的资本要求相比较,得出集团的资本盈余(或赤字)。由于扣除法假设可以转移一个实体的资本盈余,以便缓冲或抵御另一实体的经营风险,所以这种方法适用于按持股比例对子公司合并报表的情况。

《最终文件》强调,上述三种方法可交由各监管当局视具体情形斟酌选用,究竟采取哪一种方法,取决于金融集团的类型、结构以及获得的监管信息。

## 2、对金融集团监管的适宜性原则

适宜性原则(Fit and Proper Principles)是对金融集团内部管理层和重要股东的任职要求。联合论坛最终文件认为,在金融集团架构下,银行、证券公司和保险企业的高级管理层和对上述实体运作施加实质性影响

的重要股东是引导金融集团发展方向的重要力量,对监管目标的实现具有至关重要的意义。因此,通过对决策层人员的资格审查,可以一定程度上保证金融集团处于有效而审慎的管理之下,避免因决策失误或舞弊交易而出现的金融风险。

《最终文件》就金融集团的管理层和重要股东任职资格的审查及相关信息沟通问题提出了系统的原则和标准,但它也有明显的缺漏,突出表现在它回避了对不合格管理人员和重要股东的惩戒和处置问题。对管理层的处置还可以通过辞退、解雇或限制执业资格等方式进行,但对不符合适宜性要求的股东如何处置,是一个非常棘手的问题。就此,笔者提出几种方案供监管实践中选择适用:

(1) 强制退股或强制股权转让。由于此种方式会改变金融机构的股权结构,并涉及公司法上的抽回投资和股权转让限制,故仅适合在极端情况(如大多数股东丧失了对该股东的信任感)下采用。

(2) 补齐任职资质。这种方式仅在情势尚有挽回余地时适用,如不符合财务状况要求的股东可寻求外部资金支持以改变财务状况,但在不符合品质条件的情况下(如股东的商业信用不佳),这种措施便毫无用武之地。

(3) 以股东会决议的方式对股东权作出限制。这种方式有一定法理依据,不符合任职条件而成为金融机构股东,即股东资格有瑕疵,相应地,为了避免该瑕疵影响其决策或因滥权力给金融机构带来危害,就其股东权(如表决权)作出一定限制是必要的,但这种作法似乎有违“同股同权”的原则,实践中易招致争议。

(4) 外部制裁措施。即由监管机构给予外部惩戒,如罚款等,这种措施的适用面广,但似乎对不合格股东的惩戒作用并不明显,也无法恢复金融集团的稳健性。

## 3、对金融集团监管的信息共享原则

《最终文件》认为,联络与信息共享是国际监管合作不可或缺的条件,监管信息共享不仅要在各国监管当局之间进行,还要在银行、证券、保险等不同业务监管部门之间进行,并总结提炼出一套基本原则,用以实现上述信息交流的制度化 and 规范化。

(1) 主监管机构制度。为了避免监管部门之间“搭便车”的心理造成某些业务事实上无人监管,最终文件提出了“主监管机构”(Primary Supervisor)的概念。即将母公司的监管机构或某个主要子公司的监管机构作为一个金融集团的主监管机构,承担最重要的监管责任。例如,由其负责召集主持金融监管联席会议,汇总各监管部门反馈的信息,对集团风险进行总体评估以及为各监管部门的工作提供指导性意见等。

(2) 信息通报制度。因此,每个监管者都应当能够获得充分的信息,包括集团组织结构、公司治理、管理层监督和风险管理等方面的信息。因此,每个监管者应当主动向其它监管者提供信息和通报重大事项,其它监管者得知这些情况时,应及时作出答复,监管者应当及时向主要监管者交流有关重大隐患的信息,并通报已采取或可能采取的行动。

(3) 监管合作制度。除非监管情势特殊,监管者应当采取积极态度,建立和保持与其它监管者之间的联系,以形成相互合作与信任的风气。尤其是主要监管者应当与其它相关监管者分享影响其它相关监管者负责监管的受管制实体的信息,并通报已采取或可能采取的行动。

#### 4、金融集团监管的协调员制度

协调员(Coordinator)制度是信息交流与共享的一项辅助制度,最终文件推出协调员制度的目的在于通过协调员外部斡旋和协调的力量,实现金融集团各监管当局和监管部门之间定期的信息交流和有效的信息共享。在许多情况下,协调员往往就是承担并代表监管责任的监管者或是金融集团内最主要业务部门的监管者。

在协调员的确定上,联合论坛《最终文件》并没有提供统一的强制性标准。它认为,在是否确定协调员以及界定协调员的地位与职责方面,应综合考量以下因素:各监管当局的监管能力和可动用的资源、监管技术、采取的应急性救济措施、跨部门跨境信息交换能力、金融集团的业务种类、风险因素及结构以及监管机构从金融集团内部获取资讯的能力等。协调员的主要职责应涵盖以下几点:协调相关监管者之间的信息交换和监管行为,解答其它监管者提出的疑问,充当信息中转枢纽。总而言之,协调员制度只是一种针对个案的灵活安排,并没有固定统一的模式。

在监管主体多元化的金融集团监管活动中,容易因监管主体之间的职责分工不清而产生重复监管和监管落空的问题,因此,促进各监管当局和监管部门之间的信息沟通和协调统一行动就显得尤为必要。协调员制度是在既有的国际监管安排下实现信息共享的一种辅助制度,通过协调员外部协调和中介的作用,可以在一定程度上矫正上述监管主体各自为政的弊病,但协调员制度对协调员的责任感要求较高,如果充任协调员的监管者不尽忠职守或是有意推诿,那么协调员制度便会流于形式,因此,仅靠协调员制度并不能解决监管当局和监管部门信息共享的所有问题。

#### 三、金融集团监管国际规则对中国监管实践的启示

我国目前仍实行传统的金融分业经营、分业管理体制,但随着金融一体化和金融自由化浪潮的兴起,银、证、保三大金融业务的相互渗透日益频繁和深入,我国的金融集团已初具雏形,其中一些多元化金融集团的跨国经营已初具规模。但是我国目前的监管模式和监管思路仍然停留在对单一金融机构的单一业务监管上,相对于金融集团日渐兴起的趋势而言,已经产生了明显的监管滞后和监管落空态势。因此,借鉴国际监管规则,完善我国金融集团监管体制,已是目前的当务之急。



1、我国应确定对金融集团承担主要监管责任的主监管机构和进行信息协调的协调员。

从我国目前金融集团的发育情况来看,大多以银行资本为主体,并且与其它监管机构相比,中国人民银行的监管经验和监管资源较为丰富,因此,目前宜由中国人民银行承担对金融集团的主要监管责任和兼任协调员之职,定期召集央行、证监会、保监会三大监管部门的联席会议,互通有无,实现对金融集团的协同监管。有论者曾建议仿效英、日等国,以一个统一的监管机构来管理全能化金融集团,笔者认为此模式在我国现阶段并不足取,理由有三:第一,此模式虽可改变“分别监管”带来的弊端,实现对金融集团的统一、综合监管,但涉及监管机构的新建和监管体制的变革,实现难度较大。第二,我国目前金融集团的发展尚处起步阶段,其风险因素尚不显著,没有必要以监管体制的根本性变革为代价对其进行金融监管。第三,对金融集团的监管虽有英、日模式,但也存在美国的分离监管模式,二者各有所长,并不存在孰优孰劣的问题。只要借鉴国际监管规则,明确主监管机构的监管职责,再借助协调员的协调与中介,分离监管模式同样也能实现对金融集团的有效监管。

2、参照联合论坛《最终文件》资本充足性估算标准,以量化公式定期评测我国金融集团的资本充足状况。

资本充足性不仅是保护金融集团债权人利益的需要,而且也影响到金融集团的安全稳健经营和盈利能力,同时以国际规则确定金融集团的资本充足率,有助于我国金融集团不受歧视地进入国际金融市场。但我国目前显然缺乏对金融集团资本充足性整体估算的意识,以光大集团为例,我国目前仅对其下属控股银行光大银行有相应地的资本充足性要求,对集团的其它子公司及母公司本身均没有明确的资本充足性要求,故我国应借鉴相应国际规则,尽快建立对金融集团资本充足性的评价标准,由于我国金融集团的发展尚处于

初级阶段,内部持股和关联交易关系并不复杂,监管机构获取集团合并财务报表的难度并不大,因此我国可以“分类度量方法”作为计算金融集团内各类业务和整个集团资本充足程度的方法。

3、以适宜性要求完善我国金融集团管理层和重要股东的任职资格审查制度。

对于金融机构高级管理层的任职资格,我国历来是较为重视的。央行下发的两份重要文件——1997年《外资金融机构中、高级管理人员的任职资格暂行规定》和2000年《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》分别从学历、资格证书、工作经验、违法犯罪记录、竞业禁止、个人操守、财务状况等方面对金融机构高级管理人员的任职资格作了详尽规定。其完备程度较之《最终文件》的适宜性标准有过之而无不及,已经达到了甚至超过了金融集团监管的国际标准。但是,对于金融集团内重要股东的任职资格,不仅立法上未明确知定,实践中也未引起监管当局足够的重视,成为我国金融集团适宜性要求的一项空白。许多不法公司利用上述漏洞,兼任多家金融机构的股东,大肆从事违法违规投机活动(如将信贷资金违规拆入股市等),严重危及金融集团的稳健性。因此,我国应尽快出台法规,从违法前科、商业信用和财务状况等方面,对金融集团重要股东的任职资格作出规定,以杜绝“害群之马”混入金融集团,制定对不合格股东的矫正和制裁措施。□

